

BALANCE Y VÍAS DE MEJORA EN LAS MEDIDAS PREVISTAS POR EL REAL DECRETO LEY 36/2020 EN MATERIA DE GESTIÓN ECONÓMICO-ADMINISTRATIVA

ISABEL LINARES MUÑAGORRI
IGNACIO BARQUERO SOLANES

SUMARIO: I. INTRODUCCIÓN.– II. BALANCE DE LAS MEDIDAS DE GESTIÓN ECONÓMICO-ADMINISTRATIVA PREVISTAS EN EL REAL DECRETO-LEY 36/2020: 1. Estructuras de gobernanza.– 2. La colaboración público-privada: los PERTE y otras formas de colaboración: A) Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica.– B) Otras formas de colaboración público-privada: a) Las agrupaciones para la presentación de solicitudes a convocatorias de ayudas.– b) Consorcios para la ejecución del PRTR (art. 68 RDL).– c) Sociedades de economía mixta (art. 69).– 3. Instrumentos y especialidades de la gestión del PRTR: A) Apuesta por la planificación estratégica.– C) Flexibilización de la gestión de recursos humanos.– D) Refuerzo de la digitalización: a) En la tramitación de los procedimientos (art 47 y 48).– b) En materia de contratación pública (art. 49 a 58 RDL).– c) Agilización de la celebración de convenios (art. 59 RDL).– d) Agilización en materia de subvenciones (at. 60 a 65 RDL).– e) Especialidades en materia de evaluación ambiental de los proyectos del PRTR (art. 66 RDL).– E) Medidas de agilización y simplificación de los procedimientos.– III. CONCLUSIONES Y VÍAS DE MEJORA.– IV. BIBLIOGRAFÍA.

RESUMEN: La llegada de los fondos del programa Next Generation EU, dotado con 750.000 millones de euros para reparar los daños causados por la pandemia, requiere de la adopción de medidas urgentes para que puedan ejecutarse de la forma más eficiente. El objetivo de estos fondos es que la Europa posterior a la COVID-19 debe ser más ecológica, más digital y resiliente a los cambios y retos del futuro. Las medidas de agilización de los procedimientos de la gestión económico-administrativa que regula el Real decreto-Ley 36/2020, aunque inicialmente puedan calificarse de «tímidas», pueden servir de punta de lanza para una más amplia modernización de la administración pública, más profesionalizada y basada en la cultura de la responsabilidad por resultados. La principal novedad de la norma es la regulación de los PERTE, una nueva figura de colaboración público-privada que habrá que vigilar para que funcione correctamente y no se produzcan sobrecostes como ha ocurrido en el pasado con los contratos de concesión de obras o servicios.

Palabras clave: fondos europeos; colaboración público-privada; modernización de la administración pública; agilización de procedimientos.

ABSTRACT: *The arrival of funds from Next Generation EU instrument, with 750,000 million euros budget to repair the damage brought about by the pandemic, requires the*

adoption of urgent measures so that they can be executed in the most efficient way. The purpose of these funds is that the post-COVID-19 Europe will be greener, more digital and resilient and better fit for the current and forthcoming challenges. Although the measures to faster management and economic-administrative procedures, regulated by Real decreto-Ley 36/2020, may initially be considered as «timid», they can serve as a shuttle for an extensive modernization of public administration, more professionalized and results-based management culture. The main innovation is the new regulation of PERTE, a new form of public-private partnership that will have to keep a close eye on, so that it works properly without extra-costs, as it has happened in the past with the concession contract for public works or services.

Key words: European funds; public-private partnership; modernization of public administration; faster administrative procedures.

I. INTRODUCCIÓN

El Consejo Europeo aprobó, el 21 de julio de 2020, el programa *Next Generation EU* en respuesta a la crisis causada por el coronavirus. Este programa tiene como objetivo responder de manera conjunta y coordinada a una de las peores crisis sociales y económicas de nuestra historia reciente y contribuir a reparar los daños causados por la pandemia. Con estos fondos la Europa posterior a la COVID-19 debe ser más ecológica, más digital y resiliente a los cambios y retos del futuro.

Next Generation EU está dotado con 750.000 millones de euros a precios corrientes de 2018 (usándose una tasa del 2% anual para su actualización) y se engloba dentro del Marco financiero plurianual 2021-2027, que aportará un volumen de fondos total de 1,8 billones de euros:

Importes en millones de euros

	<i>Marco Financiero Plurianual</i>	<i>Next Generation EU</i>	<i>TOTAL</i>
1. Mercado único, innovación y economía digital	132.800	10.600	143.400
2. Cohesión, resiliencia y valores	377.800	721.900	1.099.700
3. Recursos naturales y medio ambiente	356.400	17.500	373.900
4. Migración y gestión de las fronteras	22.700	—	22.700
5. Seguridad y defensa	13.200	—	13.200
6. Vecindad y el mundo	98.400	—	98.400
7. Administración pública europea	73.100	—	73.100
TOTAL MFP	1.074.400	750.000	1.824.400

Este paquete de medidas se regula en el Reglamento (UE) 2020/2094 del Consejo, de 14 de diciembre de 2020, por el que se establece el Instrumento de Recuperación de la Unión Europea para apoyar la recuperación tras la crisis de la COVID-19. El desglose de los fondos Next Generation EU es el siguiente:

	<i>Desglose de Next Generation EU</i>
Mecanismo de Recuperación y Resiliencia	672.500
<i>de los cuales, préstamos</i>	360.000
<i>de los cuales, subvenciones</i>	312.500
REACT-UE	47.500
Horizonte Europa	5.000
Invest-EU	5.600
Desarrollo Rural	7.500
Fondos de Transición Justa (FTJ)	10.000
RescEU	1.900
TOTAL	750.000

El *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia* es el fondo de mayor cuantía dotado con 672.500 millones de euros, de los que se espera que España pueda acceder a 140.000 millones de euros entre 2021 y 2026. Se desglosa en subvenciones por un valor total de 312.500 millones de euros y en préstamos por valor de 360.000 millones de euros y está regulado en el Reglamento (UE) 2021/241 del Parlamento Europeo y del Consejo de 12 de febrero de 2021 por el que se establece el Mecanismos de Recuperación y Resiliencia.

El *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia* se estructura en seis pilares orientados a apoyar la recuperación económica, la creación del empleo y sentar las bases para una Europa más fuerte y resiliente:

- a) Transición verde (ecológica).
- a) Transición digital.
- b) Crecimiento inteligente, sostenible e integrador.
- c) Cohesión social y territorial.
- d) Resiliencia sanitaria, económica, institucional y social.
- e) Políticas para las próximas generaciones.

Para poder acogerse a estos fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia los Estados miembros debieron presentar Planes nacionales de recuperación y resiliencia.

En España, el 31 de diciembre de 2020 se publicó en el BOE el Real Decreto-ley 36/2020, de 30 de diciembre, por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia (en adelante PRTR), que en su artículo 12 lo define como el instrumento rector para el diseño y ejecución de los objetivos estratégicos y de las reformas e inversiones que, vinculadas al *Mecanismo de Recuperación y Resiliencia* previsto en la normativa comunitaria, servirán para favorecer la cohesión económica, social y territorial de España, fortalecer la resiliencia social y económica del país, recuperar el tejido productivo y mitigar el impacto social tras la crisis causada por la pandemia del SARS-COV-2 y promover la transformación ecológica y digital. El PRTR contendrá, según establece el art. 12.3 del RDL 36/2020, lo siguiente:

- a) Los objetivos generales, la arquitectura básica y las principales iniciativas del mismo.
- b) La descripción de las reformas y las inversiones previstas, así como de las dimensiones ecológica y digital del plan. Los hitos, metas, calendario y fuentes de financiación.
- c) La implementación y complementariedad del plan: su consistencia con otras iniciativas, la complementariedad de la financiación, la implementación, y los mecanismos de control y auditoría.
- d) El impacto general del plan: alcance, impacto macroeconómico, de género, impacto en la distribución de la renta y en la convergencia regional, así como impacto en la transición ecológica y digital.

El Consejo de ministros de España aprobó el Plan de Recuperación y Resiliencia «España puede» el 27 de abril de 2021 que, tras su evaluación por la Comisión Europea, ha sido finalmente aprobado el 16 de junio de 2021, asignándole a España 69.500 millones de euros en subvenciones que se podrán ampliar hasta los 140.000 millones de euros en préstamos, articulándose en torno a cuatro ejes:

- a) El primer eje refuerza la inversión pública y privada para reorientar el modelo productivo hacia una transición ecológica.
- b) El segundo eje, en línea con la estrategia digital europea y la Agenda España Digital 2025, fija la hoja de ruta para acelerar una transición digital humanista en España.
- c) El tercer eje promueve la cohesión social y territorial de España.
- d) El cuarto eje se centra en la igualdad de género.

Son cuatro ejes que se orientan a las diez políticas palanca y que se espera tengan una gran capacidad de arrastre sobre la actividad y el empleo ya en la primera fase del plan (horizonte 2023):

- 1) Agenda urbana y rural, lucha contra la despoblación y desarrollo de la agricultura (14.407 millones de euros, el 20,7%).
- 2) Infraestructuras y ecosistemas resilientes (10.400 millones de euros, el 15%).
- 3) Transición energética justa e inclusiva (6.385 millones de euros, el 9,2%).
- 4) Una Administración para el siglo XXI (4.239 millones de euros, el 6,1%).
- 5) Modernización y digitalización del tejido industrial y de la pyme, recuperación del turismo e impulso a una España nación emprendedora (16.075 millones de euros, el 23,1%).
- 6) Pacto por la ciencia y la innovación. Refuerzo a las capacidades del Sistema Nacional de Salud (5.025 millones de euros, el 7,2%).
- 7) Educación y conocimiento, formación continua y desarrollo de capacidades (7.317 millones de euros, el 10,5%).
- 8) Nueva economía de los cuidados y políticas de empleo (5.865 millones de euros, el 7%).
- 9) Impulso de la industria de la cultura y el deporte (825 millones de euros, el 1,2%).
- 10) Modernización del sistema fiscal para un crecimiento inclusivo y sostenible (0 euros).

En el proceso de elaboración del PRTR han participado las comunidades autónomas y las entidades locales, así como las organizaciones empresariales y sindicales más representativas de ámbito estatal.

El segundo fondo en importancia de los fondos *Next Generation EU* es el paquete de *Ayuda a la Recuperación para la Cohesión y los Territorios de Europa (REACT-EU)*, que se regula en el REGLAMENTO (EU) 2020/2221 DEL PARLAMENTO EUROPEO Y DEL CONSEJO de 23 de diciembre de 2020 por el que se modifica el Reglamento (UE) n° 1303/2013 en lo que respecta a los recursos adicionales y las disposiciones de ejecución a fin de prestar asistencia para favorecer la reparación de la crisis en el contexto de la pandemia de COVID-19 y sus consecuencias sociales y para preparar una recuperación verde, digital y resiliente de la economía (REACT-EU). Contribuirá a una recuperación ecológica, digital y resiliente de la economía, cuyos fondos, de los que 10.269 millones de euros a precios corrientes de 2018 corresponderán a España, se pondrán a disposición:

- del Fondo Europeo de Desarrollo Regional (FEDER)

- del Fondo Social Europeo (FSE)
- del Fondo de Ayuda Europea para las Personas Más Desfavorecidas (FEAD)

Además, Next Generation EU también aportará fondos adicionales a otros programas o fondos europeos, como Horizonte 2020, Invest-EU, Desarrollo Rural o el Fondo de Transición Justa.

II. BALANCE DE LAS MEDIDAS DE GESTIÓN CONÓMICO-ADMINISTRATIVA PREVISTAS EN EL REAL DECRETO-LEY 36/2020, DE 30 DE DICIEMBRE, POR EL QUE SE APRUEBAN MEDIDAS URGENTES PARA LA MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y PARA LA EJECUCIÓN DEL PLAN DE RECUPERACIÓN, TRANSFORMACIÓN Y RESILIENCIA

El RDL 36/2020, en vigor desde el 1 de enero de 2021, es la norma que regula la programación, presupuestación, gestión y ejecución de las actuaciones a financiar con el Instrumento Europeo de Recuperación Next Generation EU (at. 1 RDL), incorporando diversas medidas de reducción de barreras administrativas y de modernización de las administraciones públicas, que permitan una gestión más ágil y eficiente para facilitar la ejecución del PRTR (art. 1.3).

Introduce una nueva estructura de gobernanza (art. 14 a 22), regula los instrumentos de colaboración público-privada para la ejecución del PRTR (art. 8-11 y 67-69) y simplifica y agiliza los procedimientos administrativos para la gestión de los fondos europeos (art. 23 a 65).

1. Estructuras de gobernanza

En los artículos 14 a 22 se regulan las estructuras de gobernanza para garantizar una adecuada dirección y coordinación de todos los niveles de la administración y de los agentes económicos, políticos y sociales.

1.- La Comisión para la Recuperación, Transformación y Resiliencia (art. 14): Es el órgano encargado de la dirección y coordinación del PRTR. Presidido por el Presidente del Gobierno, está integrado por los vicepresidentes y ministros del Gobierno así como por la Secretaria de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa, la Secretaria de Estado de Hacienda, la Secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos, el Secretario de Estado de Derechos Sociales, la Autoridad Responsable del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia (que recae en la Secretaría General de Fondos Europeos del Ministerio de Hacienda) y el responsable del Departamento de Asuntos Económicos y G20

del Gabinete de la Presidencia del Gobierno (que ejercerá las funciones de secretario de la Comisión).

Sus funciones son establecer las directrices políticas generales para el desarrollo y la ejecución del PRTR, de su seguimiento estratégico y de la ejecución de las actividades y funciones que pueda encomendarle el Consejo de Ministros.

2.– *El Comité Técnico del PRTR (art. 15)*: Es el órgano de asistencia y de soporte técnico de la Comisión. Está compuesto por un máximo de veinte miembros nombrados por la Comisión. Al igual en la Comisión, el Departamento de Asuntos Económicos y G20 del Gabinete de la Presidencia del Gobierno tendrá la secretaría permanente del Comité y realizará el seguimiento del PRTR con el objeto de mantener informado de modo directo y continuo al Presidente del Gobierno (art 16).

3.– Los ministerios podrán crear e impulsar *foros de participación y grupos de alto nivel de carácter transversal u horizontal*, vinculados a la Comisión del PRTR, con el fin de contar con la participación de actores relevantes para la ejecución del Plan (art. 17).

También se crea un *foro de participación específico para favorecer el diálogo social entre las organizaciones empresariales y los sindicatos* en relación con el desarrollo del PRTR y la adopción de medidas estructurales (art. 18).

4.– *La Conferencia Sectorial del PRTR (art. 19)*: Se crea como órgano de cooperación entre el Estado y las Comunidades Autónomas para canalizar adecuadamente la participación de éstas en los proyectos del PRTR y establecer mecanismos y vías de cooperación y de coordinación en su implementación.

Está formada por la Ministra de Hacienda (que la preside) y por los consejeros competentes en materia de Hacienda de las Comunidades Autónomas. Además, participarán el Secretario de Estado de Política Territorial y Función Pública, la Secretaria de Estado de Presupuestos y Gastos y la Secretaria de Estado de Economía y Apoyo a la Empresa. Podrá también convocar a representantes de la Federación Española de Municipios y Provincias.

Será en estas conferencias sectoriales donde se determine la participación de las Comunidades Autónomas en los fondos.

5.– *La Comisión de Coordinadores de Fondos Europeos* es el órgano de apoyo de la Conferencia para las labores de preparación y de seguimiento de sus reuniones.

6.– *La Autoridad Responsable ante las instituciones europeas (art. 20)*: Será desempeñada por la Secretaría General de Fondos Europeos, en cuanto centro directivo del Ministerio de Hacienda con competencia en dicha materia.

7.– *La Autoridad de control del Mecanismo para la Recuperación y Resiliencia (art. 21)*: La Intervención General de la Administración del Estado (IGAE)

ejercherà las funciones y competencias que la normativa europea atribuye a la autoridad de control del Instrumento Europeo de Recuperación, asumiendo la coordinación de los controles que deba realizar cualquier otro órgano de control.

8.– Finalmente, el *Servicio Nacional de Coordinación Antifraude*, en el ejercicio de sus funciones para la protección de los intereses financieros de la Unión Europea frente al fraude, la corrupción o cualquier otra actividad ilegal, promoverá las labores de prevención, detección e investigación del fraude que sean precisas, manteniendo a estos efectos las relaciones necesarias con los órganos de gestión y control (art. 21.3 RDL).

La rendición de cuentas ante las Cortes Generales se realizará trimestralmente (art. 22 RDL). El Gobierno informará sobre los avances del PRTR ante la Comisión Mixta para la Unión Europea de las Cortes Generales.

2. La colaboración público-privada: los PERTE y otras formas de colaboración

A) Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica (PERTE)

El RDL 36/2020 recoge una nueva forma de colaboración público-privada denominada «Proyecto Estratégico para la Recuperación y Transformación Económica» (PERTE), definidos como «*aquellos proyectos de carácter estratégico y con gran capacidad de arrastre para el crecimiento económico, el empleo y la competitividad de la economía española*» (art. 8.1 RDL).

Enmarcada en el título II del RDL, que tiene una vocación de generalidad, esta nueva figura se crea con vocación de permanencia para corregir los fallos de mercado de infra-inversión cuando las iniciativas privadas no se materializan debido a los riesgos significativos, lo que hace necesaria la colaboración público-privada entre administraciones, empresas y centros de investigación para canalizar fondos y la creación de sinergias en este tipo de proyectos.

Como señala la exposición de motivos del RDL, «*dado el efecto multiplicador que implica en la economía una movilización de recursos de esta dimensión, la colaboración público-privada será clave para la ejecución de los distintos proyectos tractores contemplados en el Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, siendo necesario adaptar el marco normativo de los instrumentos de la colaboración público-privada a fórmulas que, manteniendo los controles y exigencias comunitarias, permitan fórmulas más flexibles y adaptativas a los requerimientos de los proyectos financiables con el Instrumento Europeo de Recuperación*».

Se trata de proyectos tractores con impacto transformador estructural sobre sectores estratégicos o con fases de investigación e innovación disruptivas y ambiciosas, más allá del estado de la técnica en el sector, seguidas de un primer despliegue industrial.

El PERTE puede ser un proyecto único, claramente definido en cuanto a sus objetivos y modalidades de ejecución, o bien un proyecto integrado, es decir, un grupo de proyectos insertados en una estructura, plan de trabajo o programa comunes, que compartan el mismo objetivo y se basen en un enfoque sistémico coherente (art. 8.4 RDL).

La formalización e instrumentación jurídica de los PERTES se realizará de conformidad con la legislación aplicable, respetando en cualquier caso los principios de concurrencia, no discriminación y competencia de los mercados.

La declaración de un proyecto como PERTE se realizará por Acuerdo del Consejo de Ministros, a propuesta del ministro competente por razón de la materia, acompañada de la correspondiente memoria explicativa en la que se describirá la planificación de las medidas de apoyo y colaboración público-privada proyectadas y los requisitos para la identificación de los posibles interesados y, en su caso, su encaje en el PRTR (art. 8.2 RDL).

Los criterios para valorar la declaración de un PERTE se recogen en el art. 8.3 del RDL:

- a) importante contribución al crecimiento económico, a la creación de empleo y a la competitividad de la industria y la economía española, como consecuencia de sus efectos de arrastre positivos,
- b) permitir combinar conocimientos, experiencia, recursos financieros y actores económicos para remediar deficiencias del mercado o sistémicas y retos sociales no abordables de otra manera,
- c) importante carácter innovador o aportar un importante valor añadido en términos de I+D+i,
- d) tener un tamaño o alcance particularmente grandes o suponer un nivel de riesgo tecnológico o financiero muy elevado,
- e) favorecer la integración y el crecimiento de las pequeñas y medianas empresas, así como el impulso de entornos colaborativos,
- f) contribuir, en su caso, de forma concreta, clara e identificable a la consecución de uno o más objetivos del PRTR, particularmente de los objetivos marcados a nivel europeo en relación con el Instrumento Europeo de Recuperación.

Para el adecuado seguimiento de los PERTES, se crea el *Registro estatal de entidades interesadas en los Proyectos Estratégicos para la Recuperación y Transformación Económica*, dependiente del Ministerio de Hacienda (art. 9),

donde se inscribirán las entidades interesadas (públicas o privadas), con una sección diferenciada para cada uno de los PERTE que estará gestionada por el departamento ministerial competente por razón de la materia. La inclusión de una entidad en una sección del Registro acreditará que realiza actividades vinculadas al interés público que encarna ese PERTE (art. 9.3 RDL).

El procedimiento para el acceso al registro se ajustará a los principios de publicidad, igualdad y no discriminación, concurrencia, transparencia y proporcionalidad. No existirá limitación de plazo para solicitar la acreditación de una entidad interesada ni limitación de número de entidades inscritas y los requisitos cuantitativos y cualitativos para la inscripción serán coherentes con el objeto del PERTE en cuestión (art. 10).

La inscripción en el registro podrá ser considerada como requisito necesario para ser beneficiario de ayudas, en el caso de que así se prevea en las bases reguladoras o en la convocatoria, y de acuerdo con la planificación de medidas de apoyo y colaboración público-privada proyectadas. No obstante, para evitar distorsiones, se permitirá que pueda acreditarse el cumplimiento de los requisitos cuantitativos y cualitativos ante el órgano que conceda la subvención, alternativamente al registro (art. 11 RDL).

B) Otras formas de colaboración público-privada

Finalmente, en el título IV del RDL (capítulo VII) se regulan otras formas de colaboración público-privada:

a) Las agrupaciones para la presentación de solicitudes a convocatorias de ayudas

EL art. 67 del RDL prevé la concesión de subvenciones a *agrupaciones sin personalidad* de personas físicas o jurídicas, públicas o privadas, si así lo prevén las correspondientes bases reguladoras de las convocatorias vinculadas al PRTR.

Los miembros de la agrupación deben suscribir, previamente a la solicitud, un acuerdo interno que regule su funcionamiento, sin que sea necesario que se constituyan en forma jurídica alguna para ello.

Todos los miembros de la agrupación tendrán la consideración de beneficiarios de la subvención y serán responsables solidariamente respecto del conjunto de actividades subvencionadas, incluyendo la obligación de justificar, el deber de reembolso de las cuotas de préstamos y de asumir las responsabilidades por razón de las infracciones cometidas.

El contenido mínimo del acuerdo de agrupación se regula también en el art. 67.2:

- Los compromisos de ejecución de actividades que asuma cada miembro de la agrupación.
- El presupuesto correspondiente a las actividades de cada miembro de la agrupación y el importe de la subvención a aplicar en cada caso.
- La designación de un representante o apoderado único de la agrupación.
- La organización interna de la agrupación, plan de contingencias y reglas de resolución de litigios internos.
- La responsabilidad, indemnización y confidencialidad entre los participantes.
- La protección legal de sus resultados, incluida la propiedad industrial resultante. El RDL obliga a una cesión de derechos de uso no exclusivo en beneficio de la administración pública española por una duración acorde con la regulación de la propiedad legal.
- Las normas de difusión, utilización y derechos de acceso a los resultados de la actividad subvencionada.

b) Consorcios para la ejecución del PRTR (art.68 RDL)

La Comisión del PRTR podrá autorizar la creación de consorcios en relación con un proyecto concreto de dicho Plan, previo informe favorable del Comité Técnico.

La constitución del consorcio no requerirá de la autorización mediante norma con rango de ley prevista en el art. 123.2 a) de la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público.

El personal (funcionario o laboral) al servicio de estos consorcios procederá de las Administraciones Públicas participantes y conservará el régimen jurídico y retributivo de su administración de origen. No obstante, cuando sea necesario se podrá contratar personal laboral, mediante convocatoria pública.

c) Sociedades de economía mixta (art. 69)

Se establece la posibilidad de adjudicar directamente a una *sociedad de economía mixta participada mayoritariamente por capital público*, la ejecución de un contrato de concesión de obras o de servicios sujeto a regulación armonizada con arreglo a la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público, o al Real Decreto-ley 3/2020, siempre que se cumplan dos condiciones:

- Que la elección del socio privado se ajuste a la Ley 9/2017 o al Libro I del Real Decreto-ley 3/2020.
- Que no se introduzcan modificaciones en el objeto y condiciones del contrato que se tuvieron en cuenta en la selección del socio privado.

También se puede adjudicar directamente a una sociedad de economía mixta un contrato de concesión de obras o de servicios no sujeto a regulación armonizada para desarrollar un proyecto del PRTR. En este caso, la elección del socio privado debe realizarse de conformidad con las reglas previstas en el art. 321.2.b) de la Ley 9/2017. Igual que en el supuesto anterior, tampoco pueden introducirse modificaciones en el objeto y condiciones del contrato.

Los apartados 3 y siguientes del art. 69 RDL regulan otras especialidades de los contratos ejecutados por las sociedades de economía mixta.

3. Instrumentos y especialidades de la gestión del PRTR

Para mejorar y agilizar los procedimientos relativos a la gestión de los fondos ligados a la ejecución del PRTR, el RDL 36/2020 regula los siguientes instrumentos y medidas:

- Instrumentos de gestión pública.
 - Apuesta por la planificación estratégica (art. 23 a 26 RDL).
 - Flexibilización de la gestión de recursos humanos (art. 27 a 34 RDL).
 - Refuerzo de la digitalización y simplificación administrativa (art. 35 y 36 RDL).
- Especialidades de la gestión.
 - Agilización de la gestión y control presupuestarios (art. 37 a 46 RDL).
 - Medidas de agilización y simplificación de los procedimientos: en la tramitación de los procedimientos (art 47 y 48 RDL), en materia de contratación (art. 49 a 58 RDL), convenios (art. 59 RDL), subvenciones (art. 60 a 44 RDL) y evaluación ambiental (art. 66).

A continuación, analizamos los principales aspectos de estas medidas, sin abordar las relativas a la gestión y control presupuestario, ya que se examinan detalladamente en el artículo anterior. (1)

A) Apuesta por la planificación estratégica (ar. 23 a 26 RDL)

De acuerdo con la exposición de motivos, la planificación estratégica persigue que la Administración Pública cumpla sus funciones de un modo eficaz, fijando objetivos para conseguir el mejor servicio público a los ciudadanos y adoptando mecanismos de control de la eficacia y de la cultura de responsabilidad por resultados.

(1) Berraquero Escribano, Iván y Luque Magaña, Miguel. «Gestión y control presupuestario de los fondos del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia»

El artículo 3 del RDL configura la planificación estratégica como uno de los principios de buena gestión que deben regir la actividad de las administraciones públicas en el marco del PRTR. Este artículo de carácter básico vincula esta planificación estratégica a la gestión por objetivos y con el establecimiento de indicadores a tal efecto, para conseguir implantar «*la (tan) necesaria auditoría de resultados*» (2).

En los artículos 23 a 26 del RDL (artículos no básicos) se desarrolla el instrumento de planificación estratégica para la gestión del PRTR, que deberá ser elaborado por los departamentos ministeriales encargados de la gestión de proyectos del PRTR, en el que se definan los instrumentos de gestión de las actuaciones, tareas y proyectos vinculados a la ejecución de los fondos, todos ellos aspectos clave en la reorganización de los recursos humanos y materiales, siendo el contenido mínimo de dichos instrumentos de planificación el siguiente:

- Actuaciones y proyectos gestionados por el departamento y estimación de los fondos destinados a las inversiones y gastos correspondientes.
- Objetivos y actividades encomendadas y justificación del aumento de la carga de trabajo en el departamento.
- Propuesta de reorganización de efectivos del departamento y sus organismos públicos, detallando las necesidades materiales y de personal para la gestión.
- Propuesta de formación del personal adscrita a la gestión del PRTR.

El art. 24 RDL prevé la posibilidad de constituir, con un plazo determinado, *unidades administrativas de carácter provisional* para la gestión y la ejecución centralizada de proyectos financiables con cargo a fondos europeos en el marco del PRTT. Para la provisión de los puestos de trabajo de estas unidades se contará primordialmente con aquellos empleados públicos que tengan experiencia directa o indirecta en la gestión de proyectos relacionados con fondos europeos, siendo reasignados a su unidad de origen una vez cumplido el plazo.

Para la correcta implementación de los instrumentos de planificación, el Comité Técnico establecerá orientaciones de buenas prácticas, digitalización, foros técnicos, formación y fijación de objetivos e indicadores para la evaluación del desempeño del personal que preste servicios extraordinarios (art. 25 RDL), y aprobará una plantilla para la organización de dicho instrumento por parte de todos los departamentos (art. 6.3 RDL).

En cuanto a la formación de los empleados públicos, el artículo 26 del RDL insiste en la orientación al cumplimiento de objetivos y la resolución de

(2) Quirós Castro, Cristina. «La (tan) necesaria auditoría de resultados del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia».

problemas. La formación vinculada al PRTR tendrá financiación propia y prioridad en los planes de formación. La formación a medida se impartirá por el INAP (Instituto Nacional de Administración Pública) y el IEF (Instituto de Estudios Fiscales).

B) Flexibilización de la gestión de recursos humanos (art. 27 a 34 RDL)

Se parte del principio básico de aprovechamiento del talento los recursos humanos existentes para movilizar y redistribuir los recursos necesarios para agilizar la gestión y la absorción de los fondos europeos. El instrumento de planificación estratégica incluirá las medidas de capacitación del personal y de reconocimiento del esfuerzo colectivo e individual.

Para conseguir una tramitación ágil y preferente de la provisión de los puestos de trabajo de las unidades administrativas de carácter provisional, la Secretaría de Estado de Política Territorial y Función Pública dictará instrucciones y aprobará un modelo de RPT (Relaciones de Puestos de Trabajo). El Comité Técnico prestará asesoramiento y colaboración.

Se podrán asignar funciones a tiempo parcial sin cambio de adscripción del puesto o de la persona, exclusivamente en el ámbito de la gestión de los proyectos de PRTR (art. 31 RDL). Excepcionalmente cuando sea imprescindible, de acuerdo con la planificación estratégica, se autorizará la creación o modificación de puestos de trabajo directamente relacionados con la ejecución del PRTR, a los que se dará preferencia en la tramitación (art. 32 RDL).

El incremento de la carga de trabajo derivada de la gestión del PRTR justificará el refuerzo de personal mediante la contratación de personal estatutario de carácter temporal, de personal funcionario interino y de personal laboral con contratos de duración determinada. Se dará prioridad a su tramitación (art. 34 RDL).

C) Refuerzo de la digitalización

La tramitación de las solicitudes para participar en las convocatorias del PRTR se realizará a través de las sedes electrónicas de los departamentos ministeriales y organismos competentes. Los órganos de contratación podrán difundir toda la información vinculada a la ejecución del Plan y a los procesos de licitación previstos con el fin de aumentar la transparencia y concurrencia de los operadores económicos interesados (art. 35 RDL)

D) Medidas de agilización y simplificación de los procedimientos

a) En la tramitación de los procedimientos (art 47 y 48)

El procedimiento de aprobación de *disposiciones de carácter general* que deban adoptarse para ejecutar el PRTR tendrá carácter urgente, de conformidad con lo previsto en la Ley 50/1997, de 27 de noviembre. En particular, se reducen a la mitad los plazos para la emisión de informes, consultas y dictámenes, pudiendo continuar la tramitación en el caso de que no se hayan recibido dentro del plazo previsto, dejando constancia de ello en la memoria del análisis de impacto normativo (art. 47 RDL).

Finalmente, se prevé la tramitación urgente y despacho prioritario de los *procedimientos administrativos* que impliquen la ejecución de gastos con cargo a fondos europeos para el PRTR, reduciéndose los plazos a la mitad, salvo los relativos a la presentación de solicitudes y recursos (art. 48 RDL).

b) En materia de contratación pública (art. 49 a 58 RDL)

Los departamentos ministeriales y los organismos encargados de la gestión de los proyectos del PRTR aprobarán un documento anual con la programación de los contratos necesarios para su puesta en marcha, tanto de ejecución de fondos como auxiliares para su gestión, dentro del plazo de dos meses desde la entrada en vigor del Real Decreto-ley (art. 36 RDL).

Además, los contratos y acuerdos marco que se vayan a financiar con fondos procedentes del PRTR:

- Están exceptuados de la autorización para contratar del Consejo de Ministros prevista en el art. 324 de la Ley 9/2017, de Contratos del Sector Público (art.49 RDL). (3)
- Será obligatorio examinar si la situación de urgencia impide la tramitación ordinaria y, por lo tanto, se necesita aplicar la tramitación urgente, en cuyo caso podrán reducirse los plazos de tramitación a los que indica el RDL. En los contratos sujetos a regulación armonizada, la reducción de los plazos exigirá incluir en el expediente la declaración de la urgencia debidamente motivada, así como en el anuncio de licitación. Dicha reducción de plazos no se podrá aplicar a los contratos de concesión de obras o de servicios sujetos a regulación armonizada (art.50.1 RDL).

(3) Entidades del Sector Público estatal que tengan la consideración de poder adjudicador y celebren contratos o acuerdos marco de valor estimado igual o superior a doce millones de euros o contratos en los que los pagos se realicen a través del sistema de arrendamiento financiero o arrendamiento con opción de compra y que superen las cuatro anualidades.

- Tendrán preferencia de despacho y reducción a cinco días de los plazos para emitir informes sin posibilidad de prórroga (art.50.2 RDL).
- Se elevan los umbrales para licitar contratos financiados con fondos del PRTR:
 - i. El procedimiento abierto simplificado abreviado se podrá aplicar en contratos de valor estimado inferior a 200.000 euros en obras y de 100.000 euros en contratos de suministros y de servicios (art. 51 RDL). (4)
 - ii. El procedimiento abierto simplificado ordinario se podrá aplicar en contratos con valor estimado inferior al umbral SARA (5.350.000 euros en obras y 214.0000 en suministros y servicios) (5), siempre que entre los criterios de adjudicación previstos en el pliego no haya ninguno evaluable mediante juicio de valor o, de haberlos, su ponderación no supere el 25% del total, salvo en el caso de que el contrato tenga por objeto prestaciones de carácter intelectual, como los servicios de ingeniería y arquitectura, en que su ponderación no podrá superar el 45% del total (art. 52 RDL).
- En los contratos de suministro y de servicios de carácter energético se podrá establecer un plazo de duración superior a cinco años, con un máximo de diez años, cuando lo exija el período de recuperación de las inversiones directamente relacionadas con el contrato, siempre que no sean susceptibles de utilización en el resto de la actividad del empresario y que la amortización constituya un coste relevante (art. 53 RDL).
- Se promoverá la elaboración de pliegos-tipo de cláusulas técnicas y administrativas, incorporando los criterios verdes, digitales, de innovación, de potenciación de Pymes y de responsabilidad social, con el fin de homogeneizar y agilizar su tramitación por los gestores (art. 54 RDL).
- Se podrá ejecutar de manera directa las prestaciones de los contratos a través de encargos a medios propios, a cambio de la tarifa correspondiente, sin que sea exigible la autorización del Consejo de Ministros (art. 55 RDL).
- En los contratos de concesión de obras y servicios, la tasa de descuento se incrementará en 300 puntos básicos (art.56 RDL).

(4) Frente a los límites de 85.000 euros en obras y 35.000 euros en suministros y servicios.

(5) Frente a 2.000.000 euros en obras y 100.000 euros en suministros y servicios.

- Se reducen los plazos para la interposición y tramitación del recurso especial en materia de contratación, siempre que los procedimientos se tramiten de forma electrónica. Concretamente, se reduce a diez días naturales el plazo de interposición del recurso especial. El Tribunal tendrá un plazo de cinco días para pronunciarse sobre si concurre alguna causa de inadmisibilidad y sobre el mantenimiento de las medidas cautelares adoptadas, incluida la suspensión automática (art. 58 RDL).

La Junta Consultiva de Contratación Administrativa del Estado resolverá las dudas sobre la interpretación de las normas de contratación de esta norma y dictará las instrucciones necesarias para coordinar la tramitación de los contratos financiados con fondos del PRTR, que serán obligatorias para todos los órganos de contratación del sector público estatal (art. 57 RDL).

Finalmente, la D.F. 5ª modifica la Ley 9/2017, de 8 de noviembre, de Contratos del Sector Público, en lo relativo a la organización del Tribunal Administrativo Central de Recursos Contractuales (art. 45.1 LCSP) y las indemnizaciones en caso de suspensión de contrato (art. 208 LCSP) para permitir que los pliegos regulen otras indemnizaciones diferentes, siempre que quede acreditado fehacientemente su efectividad e importe.

c) Agilización de la celebración de convenios (art. 59 RDL)

Para la ejecución de proyectos financiados con fondos procedentes del PRTR, se simplifican los trámites de los convenios celebrados por la Administración General del Estado y sus organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes:

- No será necesaria la autorización previa del Ministerio de Hacienda o cualquier otra autorización o informe preceptivo que establezca la normativa aplicable.
- Se amplía excepcionalmente el plazo de vigencia de los convenios con una duración máxima de seis años y posibilidad de una prórroga de hasta seis años de duración. Esta excepción deberá justificarse motivadamente por el órgano competente con especial mención a que dicha extensión o prórroga no limitará la competencia efectiva en los mercados.
- Posibilidad de tramitación anticipada, pudiendo llegar hasta la formalización del convenio en ejercicio corriente, sin necesidad de efectuar ningún pago.
- El acreedor de la administración tendrá derecho a un anticipo del 50% de la cantidad total a percibir, en los términos que se determinen en

el convenio, por las operaciones preparatorias que resulten necesarias para realizar las actuaciones financiadas.

Además, se modifica la Ley 40/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público (D.F. 2º) en lo relativo a la perfección y eficacia de los convenios: perfección por el mero consentimiento y eficacia desde la inscripción del convenio en el Registro Electrónico Estatal de Órganos e Instrumentos de Cooperación del sector público estatal en el plazo de cinco días hábiles desde su formalización. Además, se da nueva regulación a los informes y las autorizaciones para que la Administración General del Estado (o sus organismos públicos o entidades de derecho público vinculados o dependientes) puedan celebrar convenios.

d) Agilización en materia de subvenciones (at. 60 a 65 RDL)

La tramitación de subvenciones financiadas con fondos procedentes del PRTR tendrá las siguientes especialidades:

- No se exigirá la autorización del Consejo de Ministros para conceder subvenciones superiores a 12 millones de euros, ni la autorización del Ministerio de Hacienda para conceder préstamos y anticipos al tipo de interés inferior al de la deuda emitida por el Estado en instrumentos con vencimiento similar (art. 60. 1 y 2 RDL).
- No se exigirá el informe del Ministerio de Hacienda para el otorgamiento de subvenciones en que se acredite la existencia de razones de interés público, social, económico o humanitario que dificulten su convocatoria pública. No obstante, el Ministerio de Hacienda especificará los extremos que deben quedar acreditados en la memoria explicativa respecto de las circunstancias que justifican dicha modalidad de subvención.
- Posibilidad de que las bases reguladoras incorporen su convocatoria. Para la aprobación de las bases reguladoras solo se exigirá el informe de los servicios jurídicos correspondientes y de la intervención delegada, que deberá emitirse en el plazo improrrogable de diez días naturales (art. 61 RDL).
- Los beneficiarios de los préstamos o anticipos deberán acreditar que se encuentran al corriente del pago de las obligaciones de reembolso de cualesquiera otros préstamos o anticipos concedidos anteriormente con cargo a los créditos específicamente consignados para la gestión de estos fondos en los Presupuestos Generales del Estado, pudiendo acreditarse con una declaración responsable (art. 61.3 RDL)
- Cuando el objeto subvencionable sean actuaciones que no requieran de valoración comparativa con otras propuestas, las resoluciones de

concesión podrán ser dictadas por orden de presentación de solicitudes hasta el agotamiento del crédito presupuestario asignado en la convocatoria, una vez realizadas las comprobaciones de concurrencia no competitiva y el cumplimiento del resto de requisitos exigidos (art. 62 RDL).

- Se elevan de los umbrales económicos para la presentación de una cuenta justificativa simplificada por parte del beneficiario de la subvención (hasta 100.000 euros), pudiendo las bases reguladoras eximir de la obligación de presentar las facturas de importe inferior a 3.000 euros. La obligación de acreditar el cumplimiento de las obligaciones tributarias y con la Seguridad Social pasa de 3.000 euros a 10.000 euros. Además, se flexibilizan de los compromisos asumidos en las memorias económicas de las solicitudes, permitiéndose la compensación de conceptos presupuestados, siempre que se dirijan a alcanzar el fin de la subvención (art. 63 RDL).
- Se permite la tramitación anticipada sin crédito disponible, siempre que se acredite haber solicitado la oportuna modificación presupuestaria, quedando la concesión supeditada a su aprobación (art. 64 RDL).

e) Especialidades en materia de evaluación ambiental de los proyectos del PRTR (art. 66 RDL)

Están excluidos de la evaluación de impacto ambiental los proyectos financiados total o parcialmente mediante el Instrumento Europeo de Recuperación, cuando se trate de meras modernizaciones o mejoras de instalaciones ya existentes, que no supongan construcción de nueva planta, aumento de la superficie afectada o adición de nuevas construcciones, ni afección sobre recursos hídricos y entre cuyos requisitos se incorporen para su financiación y aprobación la mejora de las condiciones ambientales, tales como la eficiencia energética, o del empleo de recursos naturales, la reducción de su impacto ambiental o la mejora de la sostenibilidad de la instalación ya existente.

Además, se modifica la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación Ambiental, para reducir los plazos de las distintas fases del procedimiento de evaluación ambiental. Concretamente, se reducen los plazos máximos en el procedimiento de evaluación ambiental estratégica de planes y programas, en los procedimientos de evaluación de impacto ambiental de proyectos y los que rigen la publicación o, en su caso, notificación de las resoluciones de los procedimientos de esta naturaleza (D.F. 3º).

También, se modifica el texto refundido de la Ley de prevención y control integrados de la contaminación, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/2016, de 16 de diciembre o el Real Decreto 815/2013, de 18 de octubre,

por el que se aprueba el Reglamento de emisiones industriales y de desarrollo de la Ley 16/2002, de 1 de julio, de prevención y control integrados de la contaminación (D.F. 8°).

III. CONCLUSIONES Y VÍAS DE MEJORA

Realizado el balance de las medidas establecidas por el Real Decreto-Ley 36/2020 en materia de gestión económico-administrativa, procede evaluar si van a ser suficientes para abordar esta *«oportunidad extraordinaria para nuestro país, comparable a los procesos de transformación económica producidos a raíz de la incorporación a las Comunidades Europeas en los años 80 o la creación del Fondo de Cohesión europeo en mitad de los 90»*, tal como lo expresa el propio preámbulo de la norma.

Como señala el Consejo de Estado, esta norma supone un *«esfuerzo realizado por el Gobierno para articular en tan breve plazo un conjunto de medidas que tienen como principal objetivo permitir una mejor gestión y ejecución de las diferentes actuaciones financiadas con fondos europeos, posibilitando así que España pueda, en el actual contexto de crisis sanitaria, social y económica, beneficiarse de dichas ayudas»* (6).

Sin embargo, como indica también el Consejo de Estado, el contenido de la norma no se ajusta a su título *«medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia»*. El objetivo de modernización de la Administración Pública es mucho más amplio que el que se asume en el RDL, que son medidas dirigidas específicamente a la gestión y ejecución de los fondos europeos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación. Según el Consejo de Estado, un título más acorde con sus contenidos sería *«medidas urgentes para el acceso a los fondos europeos y para la definición y ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia»*.

Igualmente confusa es la norma en cuanto al ámbito objetivo de aplicación sobre si las medidas reguladas se aplican solo a los fondos procedentes del Instrumento Europeo de Recuperación o a un mayor abanico de fondos europeos. Por ejemplo el título III *«Instrumentos de gestión del Plan de Recuperación Transformación y Resiliencia»* puede parecer que solo es aplicable a los fondos del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, pero el ámbito de aplicación objetivo regulado en el artículo 2, amplía la aplicación del capítulo III *«Instrumentos de gestión pública»*, a los fondos del Instrumento Europeo de

(6) Dictamen del Consejo de Estado n° 783/2020, de 21 de diciembre, sobre el proyecto de Real Decreto-ley relativo al Plan de recuperación, transformación y resiliencia.

Recuperación, al Fondo Europeo de Desarrollo Regional, al Fondo Social Europeo Plus, al Fondo europeo Agrario de Desarrollo Rural y al Fondo Marítimo de Pesca, si bien en su articulado se hace continua referencia al PRTR. Tal vez hubiera sido oportuna una mayor precisión a este respecto.

En cualquier caso, es bienvenido cualquier avance en simplificación y agilización de procedimientos, siempre que se realice con todas las garantías, puesto que estas medidas pueden tener un efecto de arrastre y terminar implantándose definitivamente en la Administración Pública. Es deseable que esta nueva forma de gestión más eficaz se adopte de manera permanente y no solo para la gestión de los fondos Next Generation.

Se ha criticado precisamente que esta norma pueda crear una administración pública con dos velocidades: la «vieja administración», con sus alargados procedimientos burocráticos, estructuras anticuadas y escaso nivel de profesionalización, y la «nueva administración» para la gestión de estos fondos, porque resultaría inaceptable que tuvieran que ser parcialmente devueltos por falta de agilidad administrativa. De ahí la importancia de las medidas de planificación estratégica, de organización (con posibilidad de crear unidades temporales de gestión), de selección y redistribución de efectivos (relaciones de puestos de trabajo provisionales) y de reducción de trámites en general (7).

En cualquier caso, aunque la reforma del RDL es tímida, las premisas que incorpora deben ser vistas como una oportunidad para impulsar la modernización de la Administración Pública. Necesariamente tiene que ser así puesto que se ha incluido como una de las palancas del PRTR español, concretamente el componente 11 «Modernización de las Administraciones públicas» de la palanca IV «Una administración para el siglo XXI».

La nueva regulación de los PERTE tiene vocación de permanencia. Sin embargo, la colaboración público-privada es bastante antigua, basta analizar el recurso a las concesiones administrativas para la ejecución y explotación de obras públicas o para la prestación de determinados servicios. Como señala el Consejo de Estado, esto se ha debido, por un lado, a la evolución general del papel del Estado en el ámbito económico, donde ha pasado de ser un operador directo a cumplir un papel de regulación y control sobre la actividad de los sujetos privados y, por otro, a los condicionantes presupuestarios y tecnológicos que han obligado a recurrir a la financiación privada para acometer iniciativas costosas, que de otra manera no podrían realizarse, y aprovechar en el ámbito de lo público los conocimientos y métodos de funcionamiento del sector privado.

(7) Bustos Pretel, Gerardo. «¿Es la gestión de los Fondos Europeos un ensayo de agilización y simplificación administrativa?» Wolters Kluwer. Diciembre 2020.

Conviene recordar, no obstante, que la colaboración público-privada no siempre ha funcionado correctamente y en muchas ocasiones se ha producido un aumento de los costes, frente a la contratación pública tradicional. Los informes de la Cámara de Cuentas de Aragón sobre las entidades que gestionan las instalaciones de depuración en Aragón evidenciaron un sobrecoste del 25% en las estaciones depuradoras acometidas mediante el sistema de concesión de obra pública, frente a las construidas mediante contratos de obra y gestionadas mediante contratos de servicios, por lo que se hace imprescindible una adecuada planificación y control sobre estas formas de gestión público-privadas.

En cuanto a si está justificada una merma de los controles jurídicos y económico-presupuestarios previstos legalmente en materias tan relevantes como la gestión y control presupuestario, la contratación administrativa, las subvenciones o la evaluación ambiental, también la crítica es mayoritaria.

Las medidas reguladas en el RDL se refieren fundamentalmente a reducción de plazos, supresión de trámites, utilización del procedimiento de urgencia con carácter general, reducción de documentación aportada en los procedimientos y sustitución de la fiscalización previa por el control financiero posterior. Sin embargo, el temor a un control insuficiente puede verse compensado por la enorme experiencia en control de fondos europeos que llevan gestionando las administraciones públicas con la coordinación de la IGAE.

De hecho, en las fiscalizaciones realizadas por las ICEX, los riesgos de incorrección material de las áreas de fondos europeos suelen estar mitigados, ya que se considera que existe menos riesgo de detección, dada la detallada reglamentación europea sobre el control de dichos fondos y el adecuado sistema de control existente.

Además de los controles que realice la Comisión Europea y el Tribunal de Cuentas Europeo, el propio PRTR contempla controles en varios niveles, como no puede ser de otro modo tratándose de fondos europeos:

- Nivel 1: control interno del órgano ejecutor.
- Nivel 2: control interno del órgano independiente, principalmente el control de legalidad llevado a cabo por las intervenciones de las administraciones públicas.
- Nivel 3: auditorías y controles externos, de acuerdo con la «estrategia de auditoría» que se revisará anualmente y con la metodología del control de fondos estructurales, basado en los principios de legalidad y buena gestión financiera, aunque con la diferencia fundamental, en este caso, del énfasis en la verificación del cumplimiento de hitos y objetivos.

Señala el PRTR que *«con el fin de garantizar una adecuada gestión del Plan de Recuperación, que responda a los más altos estándares de control y*

auditoría, se está desplegando un marco completo de control y de información, en colaboración con la Comisión Europea, a través de instrumentos que se implementan sobre la base de los sistemas ya existentes para la gestión de los fondos europeos».

Es decir, se parte de los sistemas de control ya existentes en las administraciones públicas españolas «empleando herramientas, procedimientos y organismos responsables ya presentes en el funcionamiento ordinario» con los refuerzos que sean necesarios para verificar el cumplimiento de hitos y resultados y garantizar la protección de los intereses financieros de la UE, la prevención del fraude, la corrupción, el conflicto de intereses o la doble financiación.

De acuerdo con el art. 21 del RDL, la IGAE es la «autoridad de control» del Mecanismo de Recuperación y Resiliencia, como también fue designada «autoridad de auditoría» en España para los fondos europeos FEDER, FEMP, FAMI, FSI, CTE, FSE, PAC y organismo de certificación del órgano pagador nacional.

La coordinación con las Intervenciones Generales de las Comunidades Autónomas está consolidada. No obstante, el PRTR prevé que la posibilidad de colaboración de firmas privadas de auditoría, si fuese necesario.

Finalmente, queremos destacar la importante responsabilidad que asume el gestor. El tiempo disponible para acometer las inversiones y reformas del PTRT es muy breve ya que las inversiones tienen que estar realizadas antes de 2023 y las reformas estructurales antes de 2026. Los Gobiernos autonómicos y los ministerios han comenzado a identificar y proponer proyectos, para lo que se han abierto plataformas digitales en las que las empresas privadas y otros actores pueden presentar sus «manifestaciones de interés». Sin embargo, todavía no se ha constituido el Registro estatal de entidades interesadas en los PERTE, cuyo plazo finalizaba el 31 de marzo de 2021.

Todas estas actuaciones preparatorias no se están trasladando a la prevista en la normativa web única, lo que se traduce en una falta de transparencia en el proceso de constitución y concreción de los PERTE y de los hitos que deben cumplirse. Precisamente, el incumplimiento de los hitos puede acarrear sanciones o bloqueo de los siguientes desembolsos y, en definitiva, perjuicio para el interés general.

Por ejemplo, recientemente se ha anunciado la creación de un PERTE para poner en funcionamiento la primera fábrica de baterías para vehículos eléctricos en España, liderado por Seat-Volkswagen e Iberdrola (en la alianza participarán también CaixaBank y Telefónica, así como dos fabricantes de componentes y una empresa de ingeniería robótica). No consta que este primer PERTE haya sido autorizado por Acuerdo del Consejo de Ministros (como exige el art. 8.2

del RDL) ni, por supuesto, que haya sido inscrito en el Registro porque, como hemos dicho, todavía no se ha creado.

Algunas dudas surgen en torno a PERTES que proceden de proyectos antiguos perfectamente definidos (en términos de fabricación, socios tecnológicos y financieros), que son rescatados para aprovechar la financiación europea, lo que hace cuestionar si verdaderamente se ajustan a los denominados «proyectos de país». Por ello, para evitar suspicacias deben ser impecables y cumplir escrupulosamente con la legislación establecida y con transparencia.

A continuación, señalaremos algunas vías de mejora para conseguir *«la rápida absorción de este volumen de recursos que acelerará la recuperación del nivel de empleo y actividad económica y también resultará clave para la transformación del modelo económico español, para que esa recuperación sea verde, digital, inclusiva y social»*, como recoge el propio preámbulo del RDL.

Es importante insistir en que la financiación europea está condicionada a la implantación de reformas estructurales muy importantes como la revisión del sistema de pensiones, la reforma laboral, la modernización de la administración pública (y de la de justicia, en particular), la reforma del sistema fiscal, la modernización y digitalización del sistema educativo, entre otras, que se basan en las recomendaciones específicas para España dentro del semestre europeo en 2019 y 2020.

¿Qué ocurre si no se culminan estas reformas? ¿Tendrá efecto en la devolución de fondos que han sido invertidos correctamente en actuaciones de inversión previstas en el plan que sí se han acometido? Por eso, como concluye el Consejo de Estado, *«la plena efectividad del Real Decreto-ley dependerá en gran parte de la adopción de las medidas precisas para su correcto desarrollo tanto desde el punto de vista normativo (aprobación de los desarrollos reglamentarios precisos) como desde el punto de vista de su ejecución (dotación de recursos materiales y humanos)»*.

Pero no solo eso, las reformas estructurales previstas en el PRTR, que van a desplegar efectos a largo plazo, requieren de un compromiso político fuerte y de consensos para dotarlas de un respaldo amplio para su pervivencia y estabilidad. Sin ese compromiso, de nada servirán la planificación estratégica y la gestión por objetivos, ni los esfuerzos para dotar de agilidad, celeridad, simplicidad y claridad a los procedimientos o en la formación del personal.

En cuando a la ejecución de las inversiones, es necesario contar con equipos multidisciplinares, foros técnicos y grupos de trabajo, para evaluar las necesidades de recursos humanos y materiales para ejecutar eficientemente los fondos.

Se requiere una adecuada formación de gestores y auditores para evaluar los indicadores que midan los objetivos ecológicos y sociales. Se trata de

un sistema de control muy novedoso que va a incidir en el control de hitos y objetivos y en la detección de fraude, corrupción, conflicto de intereses o la doble financiación.

El impulso de las nuevas tecnologías de la información también es fundamental para una adecuada gestión del PRTR. El Sistema de Información (SI) se está desarrollando de una «*manera incremental*», señala el PRTR, de manera que los módulos vayan estando operativos según sean necesarios para el proceso de gestión. El SI deberá recoger los hitos y objetivos establecidos para cada componente, su asignación a cada una de las operaciones y el nivel de ejecución. Debe ser un «*sistema integral de gestión*» que permita cruzar la información con los sistemas tradicionales de gestión de fondos estructurales para evitar la doble financiación, el fraude, la corrupción y el conflicto de intereses. También debería coordinarse con los sistemas de la Base de Datos Nacional de Subvenciones o la Plataforma de contratación y poder ofrecer la pista de auditoría y toda la documentación de las operaciones subyacentes.

Los órganos ejecutores informarán periódicamente del avance registrado en los indicadores a nivel de proyecto y del grado de cumplimiento de los hitos y objetivos de las medidas del PRTR, a partir de fórmulas y algoritmos. El propio sistema gestionará las solicitudes de pago a la Comisión, así como el tratamiento de los desembolsos correspondientes, de manera similar al sistema de gestión de FEDER.

La implantación del «portal web único» es fundamental para garantizar la transparencia en todas las etapas: publicidad del proceso de selección de proyectos, de la concesión de los fondos, de la gestión y de su justificación, pero a la fecha actual la información pública sobre estos fondos es realmente escasa ya que solo algunas CC. AA. (como la de Aragón) han publicado sus planes y se conocen algunos proyectos puntuales por la prensa.

Otra de las vías de mejora es el apoyo los proyectos de Pymes y autónomos, así como proyectos locales de pequeños municipios, para evitar la asimetría de oportunidades para presentar proyectos, pues las grandes empresas tienen acceso a consultoras potentes que les permiten plantear proyectos de envergadura transformadores, resilientes y con impacto ecológico.

En materia de contratación hay que reforzar los mecanismos de supervisión de los proyectos, así como la exigencia de responsabilidad, para evitar las incidencias durante la ejecución de los contratos de obras que causan importantes perjuicios para el interés público (retrasos, sobrecostes y reclamaciones de responsabilidad por daños derivados de defectos en los proyectos de obras). Por ello, insiste el Consejo de Estado, «*en la necesidad de extremar el celo en la fase preparatoria de los contratos, articulando mecanismos que aseguren que los proyectos son viables, y de establecer un riguroso y eficaz sistema de responsabilidades para los autores de los proyectos y sus supervisores.*

Esto resulta especialmente relevante para los contratos que se adjudiquen en el marco del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia, si se busca garantizar un uso adecuado de los recursos incluidos en el Instrumento Europeo de Recuperación».

Se propone también como mejora, establecer un plazo único de solicitud de informes preceptivos, de forma que se soliciten todos ellos de forma simultánea (incluidos los informes sectoriales), con referencia en todo caso a los solicitados, de manera que el plazo de emisión no sería sucesivo y se conseguiría una reducción en la tramitación (8).

En materia de subvenciones, señala también el Consejo de Estado que, las medidas de flexibilización deberían ir *«acompañadas de medidas complementarias tendentes a garantizar el correcto destino de las subvenciones y el cumplimiento de las finalidades para las que fueron otorgadas; aspecto en el que ha insistido reiteradamente el Tribunal de Cuentas, al subrayar la pertinencia de implementar una adecuada planificación estratégica de subvenciones que permita mejorar la eficacia en el cumplimiento de los objetivos, así como la eficiencia y la economía en la gestión de los correspondientes recursos, incluyendo un análisis de las desviaciones producidas».*

En definitiva, el éxito de la ejecución del PRTR dependerá la rápida puesta en funcionamiento del nuevo esquema organizativo, de una adecuada y eficaz asignación de funciones y de la dotación de los recursos humanos y materiales necesarios, incluida la digitalización de la Administración Pública. Las medidas que regula el RDL pueden servir como «banco de pruebas» para una más amplia modernización de la administración pública y para *«implantar una cultura de responsabilidad por resultados y una función directiva profesionalizada y más desvinculada del poder político»* (9).

IV. BIBLIOGRAFÍA

- BUSTOS PRETEL, Gerardo (2020). «¿Es la gestión de los Fondos Europeos un ensayo de agilización y simplificación administrativa?». Wolters Kluwer.
- CONSEJO DE ESTADO (2020). «Dictamen 783/2020, de 21 de diciembre de 2020, sobre el proyecto de Real Decreto-ley por el que se aprueban medidas urgentes para la modernización de la Administración Pública y para la ejecución del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia».

(8) Hernández Salguero, Elena. «Reflexiones sobre la nueva vuelta de tuerca a la compra pública derivada de las exigencias del programa Next Generation. Simplificación sí, pero no solo».

(9) Bustos Pretel, Gerardo. «¿Es la gestión de los Fondos Europeos un ensayo de agilización y simplificación administrativa?». Wolters Kluwer. Diciembre 2020.

- CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (2021). «Plan de recuperación para Europa»
- GIMENO FELIÚ, José María (2021). «De las ideas a la acción en la gestión de los fondos europeos: reflexiones propositivas para el diseño de una adecuada gobernanza en su ejecución». Observatorio de Contratación Pública.
- HERNÁEZ SALGUERO, Elena (2020). «Reflexiones sobre la nueva vuelta de tuerca a la compra pública derivada de las exigencias del programa Next Generation. Simplificación sí, pero no solo». Observatorio de Contratación Pública.
- LA MONCLOA (2021). «Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia. España puede».
- OFICINA INDEPENDIENTE DE REGULACIÓN Y SUPERVISIÓN DE LA CONTRATACIÓN, MINISTERIO DE HACIENDA (2021). «Guía básica del Plan de Recuperación, Transformación y Resiliencia»
- TRIBUNAL DE CUENTAS EUROPEO (2020). «Dictamen n° 6/2020, de 7 de septiembre de 2020, sobre la propuesta de Reglamento del Parlamento Europeo y del Consejo por el que se establece un Mecanismo de Recuperación y Resiliencia»